

Colección Política, Políticas y Sociedad
Serie Democracias en revolución & revoluciones en democracia

La integración regional en América Latina

Lecciones de una experiencia compleja

Ricardo Aronskind
Compilador



INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES
LA UNIVERSIDAD DE POSGRADO DEL ESTADO

EDICIONES UNGS



Universidad
Nacional de
General
Sarmiento

La integración regional en América Latina
Lecciones de una experiencia compleja

La integración regional en América Latina

Lecciones de una experiencia compleja

Ricardo Aronskind
(coordinador)

Nicolás Federico Brea Dulcich, Viviana Mariel Burton,
Patricia Duarte Rangel, Ernesto Dufour, Mayra Goulart da Silva,
Julián Kan, Pablo Míguez, Leandro Morgenfeld, Ignacio Sabbatella
y Danilo Tonti

EDICIONES **UNGS**



Universidad
Nacional de
General
Sarmiento

La integración regional en América Latina : lecciones de una experiencia compleja /
Nicolás Federico Brea Dulcich... [et al.] ; coordinación general de Ricardo Aronskind.-
1a ed. - Los Polvorines : Universidad Nacional de General Sarmiento, 2021.
Libro digital, PDF - (Política, políticas y sociedad ; 41)

Archivo Digital: descarga y online
ISBN 978-987-630-578-5

1. Política. 2. América Latina. 3. Integración Regional. I. Brea Dulcich, Nicolás Federico.
II. Aronskind, Ricardo, coord.
CDD 327.116098

EDICIONES **UNGS**

© Universidad Nacional de General Sarmiento, 2021
J. M. Gutiérrez 1150, Los Polvorines (B1613GSX), Prov. de Buenos Aires, Argentina
Tel.: (54 11) 4469-7507 - ediciones@campus.ungs.edu.ar - ediciones.ungs.edu.ar

Serie Democracias en Revolución y Revoluciones en Democracia

Coordinación: José Luis Coraggio y Eduardo Rinesi
Comité Académico: W. Pengue, F. Acosta, R. Aronskind, G. Vommaro y J. P. Cremonte

Diseño gráfico de interiores: Daniel Vidable
Tipografías:

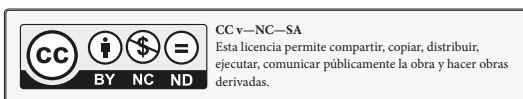
Rosario / Diseñada por Héctor Gatti, Adobe Typekit & Omnibus-Type Team

Andada / Diseñada por Carolina Giovagnoli para Huerta Tipográfica
SIL Open Font License, 1.1

Hecho el depósito que marca la Ley 11.723.
Prohibida su reproducción total o parcial.
Derechos reservados.



Libro
Universitario
Argentino



Índice

Prólogo.....	9
<i>Ricardo Aronskind</i>	

Parte 1. Antecedentes del giro pro integración regional

Giro a la izquierda en América Latina: ¿Por qué acá? ¿Por qué ahora?	19
<i>Daniilo Tonti</i>	

Autonomía, soberanía y cooperación política. La integración latinoamericana en los comienzos del siglo XXI.....	55
<i>Julián Kan</i>	

Néstor Kirchner: una mirada sobre la política exterior de su presidencia. Integracionismo, internacionalismo y (re)construcción de un discurso hegemónico latinoamericanista.....	93
<i>Viviana Mariel Burton</i>	

Parte 2. Estudios de casos

Integración hidrocarburífera de la Argentina con la región. Herencias, urgencias y cooperación en el escenario posneoliberal	119
<i>Ignacio Sabbatella</i>	

Nosso norte é o Sul. Influências da mudança de paradigma da PEB sobre integração regional latino-americana e a cooperação no campo do Patrimônio Cultural	151
<i>Patricia Duarte Rangel y Mayra Goulart da Silva</i>	

La estrategia de Obama para fortalecer la hegemonía estadounidense en Nuestra América.....	181
<i>Leandro Morgenfeld</i>	

Parte 3. Reflexiones y aprendizajes

¿No se puede tapar el sol con la mano? América Latina y los desafíos
de la integración regional.....211
Nicolás Federico Brea Dulcich

Las dimensión simbólico-identitaria de la integración latinoamericana.
¿Id-entidad(es) compartida(s) más allá (y más acá) de la
intergubernamentalidad y las asimetrías? El caso del Mercosur.....233
Ernesto Dufour

Parte 4. Visiones de conjunto

Integración regional en América Latina contemporánea.
Lógicas diferenciales en el Cono Sur y Centroamérica.....275
Pablo Míguez

La integración latinoamericana: ¿trabas coyunturales
o límites estructurales?.....291
Ricardo Aronskind

Prólogo

Ricardo Aronskind

El origen de este libro fue la convocatoria que en su momento realizaron la Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS) y el Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO) en el marco de un ambicioso proyecto de estudios regionales que se llamó Democracias en Revolución & Revoluciones en Democracia, cuyo objetivo era compartir y difundir en toda América Latina las experiencias y los aprendizajes que se desprendían de las transformaciones que estaban atravesando diversos países de la región. Fruto de ese trabajo ya se han publicado otros seis libros, al que viene ahora a agregarse este séptimo.

El libro se construyó basado en dos tipos de aportes: los de los autores seleccionados en el concurso efectuado por UNGS-CLACSO y otros trabajos adicionales realizados especialmente para esta publicación por un conjunto de expertos académicos en varios tópicos relevantes para el proceso de integración sudamericano.

Como sabemos, el proceso de integración regional de América Latina no se viene desarrollando en forma lineal, ya que se han presenciado en el transcurso de las últimas décadas diversos intentos parciales de avance hacia una mayor unidad, utilizando diversas estrategias económicas y políticas, y se han verificado tanto avances como retrocesos.

Probablemente, la particular ubicación geográfica y la historia de América Latina condicionen la fuerza y profundidad de los intentos de acercamiento entre nuestros países y las posibilidades de una mayor integración. La independencia formal de la región, lograda hace dos siglos, fue plasmada en el surgimiento de un grupo de naciones con una débil inserción económica en el mercado mundial, lo que llevó a la construcción de

vínculos asimétricos, tanto materiales como políticos, con los principales polos industriales.

La crisis mundial de 1930 creó condiciones propicias para el desarrollo más integral de la región, acostumbrada a su rol de exportadora de productos primarios, y se inició un ciclo de reafirmación identitaria regional. Muchos países entendieron que había llegado el momento de su madurez como naciones, asumiendo las mismas características y estrategias nacionales que las de los países centrales.

Recién a comienzos de los años sesenta del siglo pasado la región pareció entender conceptualmente la importancia de la integración para consolidar y defender un lugar relevante en el mundo en expansión que se estaba configurando. Sin embargo, en los años ochenta el capitalismo global realizó un viraje significativo, abandonando las políticas keynesianas y el modelo del Estado de bienestar, para realizar una apuesta por los intereses expansivos de las corporaciones multinacionales y del capital financiero, que requerían la desregulación de los mercados y la apertura de las economías para favorecer sus negocios.

En ese nuevo contexto, y solo hacia finales del siglo, se realizaron los intentos más profundos de avanzar hacia una integración real, como fueron los intentos del Mercado Común del Sur (Mercosur) y luego de la Alternativa Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA) en lo económico, y de la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur) en lo político. Esos ensayos se dieron en un contexto general de transición entre la unipolaridad global surgida con posterioridad al derrumbe de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), y el surgimiento de una realidad internacional multipolar, con severas disputas en lo económico y lo geoestratégico. El papel de China ha sido central en estos desarrollos recientes, creando nuevas oportunidades, pero también complejos desafíos para el desarrollo y la independencia latinoamericana. Sin haber consolidado ni sus proyectos nacionales internos ni lazos de integración regional suficientemente vigorosos para poder afrontar con solvencia los cambios del entorno, la región sufrió el impacto de los grandes cambios tectónicos internacionales.

Los avatares de estos procesos involucran múltiples dimensiones que encuentran eco en varios de los trabajos presentados.

Los textos muestran distintos niveles de abordaje y son reflejo de las tensiones y las esperanzas que genera un proceso de integración aún vigente, pero que no parece tener un rumbo definido ni un tiempo seguro de maduración.

En la primera parte, “Antecedentes del giro pro integración regional”, en la que se analizan y debaten las precondiciones políticas, económicas e ideológicas que posibilitaron el último avance significativo hacia la integración, se ubican los textos de Danilo Tonti, Julián Kan y Viviana Mariel Burton.

Danilo Tonti, en su texto “Giro a la izquierda en América Latina: ¿Por qué acá? ¿Por qué ahora?”, investiga acerca de las condiciones de posibilidad que permitieron el surgimiento de los gobiernos que giraron a la izquierda en la región a partir de anteriores administraciones firmemente alineadas con el neoliberalismo, luego de la crisis de los modelos económicos que no pudieron sostenerse por diversas inviabilidades tanto económicas como sociales, y el papel de diversos actores sociales internos que fueron protagonistas muy importantes en el vuelco político, ingresando desde el mundo de los movimientos sociales al terreno específicamente político. Si bien el texto analiza un momento muy particular, de viraje progresista, el autor no deja de señalar los síntomas de irrupción de una derecha regional de características diferentes de las de los sectores conservadores tradicionales.

En el artículo escrito por Julián Kan, “Autonomía, soberanía y cooperación política. La integración latinoamericana en los comienzos del siglo xxi”, se estudian las razones de la crisis en los años noventa de lo que se denominó “modelo comercialista”, que tuvo una referencia teórica en la propuesta cepalina de “regionalismo abierto”, que pretendía conciliar la dinámica objetivamente desintegradora de la globalización neoliberal con el deseo integracionista latinoamericano, indagando tanto en las razones externas como internas del vuelco hacia un enfoque mucho más amplio y ambicioso del proceso de integración. Esa profundización se expresó en un conjunto de nuevas instituciones que fortalecieron los vínculos intrarregionales, pero no careció de respuestas globalizadoras, como el intento de plasmar en el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), la constitución de la Alianza del Pacífico y el avance del acuerdo entre el Mercosur y la Unión Europea.

Viviana Mariel Burton, en su trabajo “Néstor Kirchner: una mirada sobre la política exterior de su presidencia. Integracionismo, internacionalismo y (re)construcción de un discurso hegemónico latinoamericanista”, indaga en las ideas vertidas por el ex presidente argentino y ex presidente de la Unasur acerca de las raíces de sus convicciones integracionistas, sus vínculos con la historia de la región sudamericana y el abordaje del proceso de integración con una mirada política. La necesidad de la integración,

demuestra la autora, surge desde la preocupación por la estabilidad democrática y por la plena vigencia de los derechos humanos en la región.

En la segunda parte, “Estudios de casos”, se agrupan trabajos que estudian aspectos específicos del proceso de integración en áreas claves, como la cultura, la energía y las relaciones internacionales. Los estudios realizados por Ignacio Sabbatella y las autoras brasileñas Patricia Duarte Rangel y Mayra Goulart da Silva permiten observar con precisión las dificultades y desafíos que se presentaron en estas áreas, muy afectadas por la inercia de los procesos neoliberales previos. El estudio de Leandro Morgenfeld pone atención en la evolución de la política exterior norteamericana y su interacción con la gobernabilidad regional.

Ignacio Sabbatella, en su texto “Integración hidrocarburífera de la Argentina con la región: herencias, urgencias y cooperación en el escenario posneoliberal”, estudia desde la perspectiva de la extracción y elaboración de hidrocarburos en el caso argentino, las nuevas perspectivas que se abrieron en el país a partir de la caída del modelo neoliberal y del agotamiento de la idea del “regionalismo abierto”, y su conexión con una serie de significativos acuerdos establecidos con otros países de la región para la provisión al mercado argentino y la eventual producción hidrocarburífera conjunta. En el trabajo se pueden revisar las iniciativas muy importantes que se lanzaron en la región, en un momento especialmente bueno con respecto a los precios internacionales, pero el avance no tan relevante en cuanto a la concreción de proyectos. También se señalan las restricciones que la continuidad de las reformas liberales plantea para toda la región.

Patricia Duarte Rangel y Mayra Goulart da Silva, en su investigación “Nosso norte é o Sul. Influências da mudança de paradigma da PEB sobre integração regional latino-americana e a cooperação no campo do Patrimônio Cultural”, abordan el impacto que sobre las políticas de preservación del patrimonio cultural del Brasil tuvo el redireccionamiento de la política exterior de ese país hacia otorgar mayor prioridad al esfuerzo integrado sudamericano. En ese sentido, estudian en qué consistía el enfoque diplomático tradicional de su país, y cómo las nuevas orientaciones afectaron positivamente la cooperación con la región latinoamericana en esta cuestión específica. Para ello, realizan una comparación con políticas de cooperación de resguardo del patrimonio cultural ya establecidas con otras regiones, como con los países del África que hablan portugués. Observan allí tensiones y detectan tareas a desarrollar en función de aquellos nuevos enfoques de política exterior.

Por último, Leandro Morgenfeld, en su trabajo “La estrategia de Obama para fortalecer la hegemonía estadounidense en Nuestra América”, realiza un detallado seguimiento de las variaciones de la política exterior norteamericana durante el período del presidente Barak Obama en relación con los márgenes de maniobra regionales que resultan tolerables para los Estados Unidos, y cuáles son sus “líneas rojas” con relación al comportamiento autónomo de la región. El trabajo permite observar los matices, los resquicios y también las limitaciones de la diplomacia de la superpotencia en relación con sus vecinos del sur, enfatizando en la continuidad de los aspectos hegemónicos, que pueden asumir diversas modalidades de relacionamiento político y comercial.

En la parte 3, “Reflexiones y aprendizajes”, se agrupan dos trabajos que enfatizan aspectos relevantes, pero poco abordados en los estudios tradicionales de integración: las características filosóficas, ideológicas, culturales e identitarias de los intentos de la región por adquirir un perfil propio y una personalidad definida que le permita asumir un rol autónomo de nivel internacional, y la necesaria revisión de estos aspectos si se quiere realizar un avance sustantivo en el proceso de integración.

Por un lado, en la presentación de Nicolás Federico Brea Dulcich, titulada “¿No se puede tapar el sol con la mano? América Latina y los desafíos de la integración regional”, se indaga en un nivel de filosofía política las trampas que la ideología de la modernidad ha implicado para la región latinoamericana, y las repercusiones de colonialidad cultural e ideológica que ese enfoque del “deber ser” pudo haber traído a la región. Ese enfoque se articula con un análisis sobre dos temas centrales en la evolución reciente del sistema mundo: las características y efectos del capitalismo financiero actual sobre la región y la incidencia compleja y contradictoria de la elevación de China a la categoría de superpotencia. El autor hace énfasis en la relevancia de las ideas y la capacidad de replantear las miradas convencionales para poder colocar a la región en una senda de mejora de sus posibilidades en el orden mundial.

Por otro lado, en el trabajo de Ernesto Dufour, “La dimensión simbólico-identitaria de la integración latinoamericana. ¿Id-entidad(es) compartida(s) más allá (y más acá) de la intergubernamentalidad y las asimetrías? El caso del Mercosur”, se realiza un abordaje, partiendo de los instrumentos teóricos que ofrece el enfoque del constructivismo y posconstructivismo, de los elementos simbólicos que serían necesarios para acompañar y arraigar un verdadero proceso de integración. El autor pone en duda los

límites de un proceso de integración basado únicamente en una dinámica de intercambios conducida exclusivamente en el nivel de los Estados mediante acuerdos y encuentros intergubernamentales, y reflexiona acerca de las carencias de la narrativa regional para lograr una mayor legitimación y acompañamiento del proceso, que continuaría aun careciendo del sujeto de la integración.

Finalmente, en la cuarta parte, “Visiones de conjunto”, se agrupan los trabajos de Pablo Míguez y Ricardo Aronskind, quienes abordan con una mirada más abarcativa tanto las dinámicas subregionales del proceso de integración como los problemas estructurales comunes que afectan a los países de la formación social latinoamericana.

Pablo Míguez, en el texto “Integración regional en América Latina contemporánea. Lógicas diferenciales en el Cono Sur y Centroamérica”, propone un seguimiento de las iniciativas integradoras en diferentes subregiones, el Atlántico, el Pacífico y América Central y el Caribe, observando las vicisitudes internas y los impactos de los factores externos en cada uno de los casos, que muestran dinámicas propias. El trabajo muestra la dificultad para tomar como unidad de análisis la simple pertenencia continental, dadas las fuertes diferencias que apunta. El autor propone una visión crítica de las limitaciones de estos ensayos y consigna las fuerzas internas de la región que no acompañan el objetivo de la integración regional.

El trabajo de Ricardo Aronskind, “La integración latinoamericana: ¿trabas coyunturales o límites estructurales?”, aborda las características estructurales, especialmente en lo económico y social, que crean trabas a un desarrollo más acelerado de la región. Esos límites estructurales, con muy diversos matices, se repiten en casi todos los países y tienen sus raíces en la larga historia latinoamericana, y los vínculos asimétricos y dependientes que sus países establecieron con el sistema mundial. Se fue constituyendo así un mecanismo de interacción negativa entre las estructuras sociales subdesarrolladas y las relaciones externas que se establecieron con el orden global. Esos rasgos internos inciden también en la posibilidad de abordar el proceso de integración en forma efectiva, a pesar de la voluntad política de avanzar en esa dirección.

No cabe duda de que los vaivenes políticos de la región impiden toda proyección mecánica de sus procesos, pero también es indudable que es una obligación estudiar estos procesos, entender sus lógicas internas y tratar de incorporar las lecciones que se desprenden.

Los gobiernos neoliberales que llegaron a la región –de Mauricio Macri en la Argentina y de Jair Bolsonaro en Brasil– fueron paradigmáticos, en el sentido de que buscaron revertir los progresos realizados por las gestiones progresistas, y trataron de avanzar en la dirección opuesta a la integración regional. Ha sido evidente el desinterés expuesto por ambas gestiones en la profundización del Mercosur y el apresuramiento mostrado para dejar de lado las instituciones que habían sido construidas en el período anterior, como la Unasur y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC).

Al mismo tiempo, se impulsó especialmente desde Brasil una “flexibilización” del Mercosur, que apuntaba a eliminar las características que promovían una integración interna de la región. La firma de un preacuerdo con la Unión Europea, muy favorable a los intereses de esta última, volvió a enfatizar la poca importancia otorgada a la integración regional por los principales gobiernos de orientación neoliberal de la región.

Por otra parte, la compleja situación de la economía venezolana, especialmente luego de la caída de los precios del petróleo, ocurrida con posterioridad a 2008-2009, y las medidas restrictivas norteamericanas redujeron la capacidad de protagonismo de ese país y debilitó el proyecto del ALBA. La Alianza del Pacífico, por su propia característica de reunión de países con tratados de libre comercio con Estados Unidos, no agregó nada al avance de un auténtico proceso de integración. La irrupción de China como gran socio comercial de la mayoría de los países de la región tensó las relaciones con Estados Unidos, que se activó fuertemente para reconquistar su presencia y poder en América del Sur.

A pesar de los vientos desfavorables a la integración regional y a la conexión con los tradicionales y nuevos centros manufactureros, los proyectos locales que llevan adelante las experiencias neoliberales no parecen mostrar resultados que satisfagan las expectativas que promueven en las masas latinoamericanas. Las carencias en materia de desarrollo que muestran los modelos de inserción pasiva y atomizada en el mercado mundial, en el marco de la globalización, son muy significativas. A las limitaciones muy marcadas de los modelos neoliberales, crecientemente cuestionados a nivel popular en la región, el contexto global tampoco los favorece, ya que el capitalismo mundial entró en una etapa de bajo dinamismo en materia de crecimiento por no haber superado los efectos de la crisis financiera internacional de 2008.

En ese sentido, las limitaciones del neoliberalismo en la región, y especialmente la pobreza de los logros que ofrece el libre comercio, las privatizaciones y desregulaciones sin metas, y que nos ayudan a explicar el vuelco “hacia la izquierda” a fines de los años noventa, continúan presentes. El malestar social que comenzó a expresarse en 2019, y que continúa reinante en 2020 en varios países, puede preanunciar una reaparición de la demanda de políticas públicas protectivas y más favorables a la integración regional.

Pretendemos con la publicación de este libro recuperar ciertos climas epocales para pensar las condiciones históricas en las que parece más factible el proyecto de integración y los límites que han mostrado tener esas experiencias.

Al mismo tiempo, comprender que la anterior ola de integración tuvo méritos y dejó lecciones que tenemos el deber de conocer y utilizar para nutrir nuevas políticas, más dinámicas y más arraigadas, que fortalezcan la autonomía y la proyección internacional independiente de nuestra región.

Ricardo Aronskind

La estrategia de Obama para fortalecer la hegemonía estadounidense en Nuestra América

Leandro Morgenfeld

En 2009, Barack Obama llegó a la Casa Blanca con la promesa de impulsar un giro en la política exterior de su país, en particular hacia América Latina y el Caribe, región en la que su antecesor, George W. Bush, había sido ampliamente repudiado. Sin embargo, más rápido que tarde, las expectativas que había generado se vieron defraudadas: continuó la militarización (mantuvo la IV Flota del Comando Sur y la cárcel de Guantánamo, instauró nuevas bases militares y continuó impulsando la “guerra contra las drogas”), el injerencismo (golpes de nuevo tipo en Honduras y Paraguay, intentos de desestabilización en Venezuela, Ecuador y Bolivia), espionaje contra gobiernos (denunciados por Edward Snowden) y agresivas políticas hacia Cuba (bloqueo económico, comercial y financiero, boicot a su inclusión en las Cumbres de las Américas, financiamiento de grupos opositores, campañas políticas e ideológicas contra la Isla). Nuestra América, en tanto, avanzó en la integración regional y profundizó los vínculos con potencias extrahemisféricas, como China y Rusia, disminuyendo la subordinación con Estados Unidos. En su segundo mandato, Obama decidió modificar parcialmente su estrategia y avanzar en una nueva ofensiva estadounidense en América Latina y el Caribe, con las dos facetas habituales: concesiones y promesas, por un lado, y presiones y agresiones, por el otro. Así, la distensión con Cuba convive con un nuevo ataque contra Venezuela. En sus últimos meses como presidente, Obama intensificó la ofensiva de Estados Unidos para recuperar el liderazgo regional. Si en la posguerra fría la hegemonía estadounidense parecía consolidada, en los primeros años de este nuevo siglo debió enfrentar tanto los proyectos de cooperación política e

integración alternativa que impulsaron los llamados gobiernos progresistas como la competencia china, que se transformó en un socio comercial y financiero indispensable para muchos países. En los últimos años, sin embargo, la crisis internacional afectó el precio de los *commodities*, generando estancamiento y recesión en la región, luego de una década de acelerado crecimiento y, en marzo de 2013, con la muerte del presidente venezolano Hugo Chávez, se ralentizó además el proceso de coordinación e integración alternativa. Estos cambios económicos y políticos impulsaron a Estados Unidos a intentar recuperar la hegemonía en lo que históricamente consideraron su exclusivo “patio trasero”, alentando la restauración que impulsan las derechas vernáculas, como está ocurriendo en los últimos meses en la Argentina, Venezuela, Bolivia y Brasil. En este capítulo repasamos la relación entre Estados Unidos y sus vecinos del sur en el siglo XXI, desde la derrota del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) hasta el nuevo proyecto del Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica, desde el golpe en Venezuela en 2002 hasta el proceso de normalización de relaciones diplomáticas con Cuba.

El fortalecimiento de la hegemonía estadounidense

Luego de la segunda guerra, Estados Unidos terminó de desplazar a las potencias europeas y de erigirse como el poder hegemónico en América. El Departamento de Estado logró fortalecer el sistema interamericano, acordar en 1947 el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) y, un año más tarde, conformar la Organización de Estados Americanos (OEA). Esto lo consiguió con promesas de ayuda económica (mandatarios regionales reclamaban una suerte de Plan Marshall para América Latina), cuya concreción se fue postergando hasta que la Revolución cubana instaló la Guerra Fría en la retaguardia estadounidense (aunque Washington ya había utilizado la excusa del *peligro rojo* para apoyar el golpe contra Jacobo Arbenz en Guatemala, en 1954). En los años sesenta, Estados Unidos desplegó hacia la región una política bifronte: el ambicioso programa de la Alianza para el Progreso (una promesa de ayuda por veinte mil millones de dólares) y a la vez el clásico intervencionismo militar, que incluyó un variado menú: invasión a Bahía de Cochinos, terrorismo y desestabilización en Cuba, con intentos de magnicidios, apoyo a golpes de Estado (el encabezado por Castelo Branco en Brasil, en 1964, fue el más significativo) y desembarco de marines (Santo Domingo, 1965). La Doctrina de Seguridad

Nacional y las alianzas con militares golpistas fueron una constante en los años siguientes. Ya en la era Reagan (1981-1989), la Casa Blanca contó con el apoyo de dictaduras latinoamericanas para la lucha contrainsurgente en Centroamérica. La caída del Muro de Berlín, la disolución de la Unión Soviética y el consecuente fin de la Guerra Fría provocaron un cambio en el vínculo con los demás países del continente. Reforzado el poder de Estados Unidos como gendarme planetario –aunque el mundo unipolar augurado por Francis Fukuyama fue una ilusión que se desvaneció rápidamente–, Washington procuró la consolidación de su hegemonía hemisférica. El presidente George Bush lanzó, en 1990, la Iniciativa para las Américas. Tres años más tarde, su sucesor Bill Clinton concretó este proyecto con la primera cumbre interamericana de jefes de Estado.

En el marco del Consenso de Washington (1989), Estados Unidos impulsaba el ALCA y, para instrumentar ese proyecto hegemónico, propuso realizar cumbres presidenciales, incluyendo a los 34 países que constituían la Organización de los Estados Americanos (OEA) y dejando expresamente excluida a Cuba (apartada de esa institución en enero de 1962, con los votos de Estados Unidos y otros trece países de la región). La primera, no casualmente, se realizó en Miami, en 1994. Luego hubo sucesivas reuniones de jefes y jefas de Estado en Santiago de Chile (1998), Québec (2001), Mar del Plata (2005), Puerto España (2009), Cartagena (2012) y Panamá (2015).

El proyecto del ALCA avanzó sin demasiadas oposiciones en los primeros cónclaves continentales, hasta que en 2001 emergió, por primera vez, una voz claramente disonante, la del presidente venezolano Hugo Chávez, quien cuestionó, casi en soledad, la iniciativa de Washington, no casualmente el intento de golpe de Estado de abril de 2002 contó con apoyo de Estados Unidos. Pocos meses antes se realizaba el primer Foro Social Mundial en Porto Alegre, que se transformó en un espacio vital de articulación en la lucha contra el ALCA. En los años siguientes fue cambiando la correlación de fuerzas en América Latina, a la vez que muchos países exportadores de bienes agropecuarios, en todo el mundo, exigían a Estados Unidos, la Unión Europea y Japón que la liberalización del comercio incluyera también a los productos agrícolas, que sufrían diferentes restricciones y protecciones no arancelarias por parte de las potencias. En la cumbre de la Organización Mundial del Comercio (OMC) de Cancún (2003) se paralizaron las negociaciones para liberalizar todavía más el comercio mundial. Y algo similar ocurrió con el ALCA, que fracasó en la célebre reunión de Mar del Plata dos

años más tarde, cuando los cuatro países del Mercosur, junto a Venezuela, rechazaron la iniciativa (Morgenfeld, 2006).

La derrota del ALCA como punto de inflexión en las relaciones interamericanas

El ALCA, que debía ser aprobado en la Cumbre de Mar del Plata, respondía a la necesidad de Estados Unidos de ejercer un dominio más acabado. Para lograr consolidar su amplio *patio trasero*, precisaba avanzar en el viejo proyecto de unión aduanera y, fundamentalmente, obtener cualquier proceso de integración alternativa como el Mercosur o el Pacto Andino. No es casual que el ALCA emergiera en el marco del Consenso de Washington y cuando Brasil y la Argentina, los *gigantes* del sur, estaban iniciando un proyecto de unión sudamericana. El ascenso de Hugo Chávez en Venezuela, su radicalización política y su insistencia en retomar el viejo proyecto de Bolívar, a partir de la propuesta de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA), encendieron una luz de alarma en el gobierno estadounidense. Más aún cuando, en la XV Cumbre Iberoamericana (2005), se anunció la futura incorporación de Venezuela como miembro pleno del Mercosur. Como en los últimos dos siglos, la capacidad de Estados Unidos para establecer un dominio sobre América Latina dependía de que no se constituyera una integración regional independiente y autónoma de los mandatos de la potencia del norte. El ALCA hubiera sido un instrumento fundamental para abortar esa alternativa y para aislar a Venezuela y Cuba, consolidando la dependencia de los países latinoamericanos.

Este proyecto respondía también a la necesidad de Estados Unidos y sus capitales más concentrados de competir con los otros bloques económicos y políticos. Estados Unidos, con el ALCA, pretendía contrarrestar el proceso de conformación de bloques en Europa y Asia, estableciendo un área donde su hegemonía no se viera desafiada. Por su creciente déficit comercial y fiscal y por su excesivo endeudamiento, Estados Unidos necesitaba revertir ciertas tendencias económicas de los últimos años. Los sectores financieros, los grandes exportadores y las empresas estadounidenses más concentradas pretendían terminar de apropiarse de un área históricamente disputada con Europa, consolidando la supremacía del dólar y frenando el avance de nuevas potencias, como China, que venían posicionándose en la región.

El estancamiento en las negociaciones para establecer este tratado de libre comercio no se explica solamente a partir de las contradicciones entre diferentes grupos de interés al interior de cada uno de los países americanos y de la reticencia de Estados Unidos a recortar sus subsidios agropecuarios, sino también por la creciente oposición política en América Latina: cambio de signo de los gobiernos de distintos países latinoamericanos, sublevaciones populares, creciente movilización anti-ALCA (Foro Social Mundial, Alianza Social Continental, Cumbres de los Pueblos), y surgimiento de un proyecto de integración alternativa, en torno al ALBA, tomado como bandera por los movimientos sociales latinoamericanos. Cuando se estaban dificultando las negociaciones para liberalizar el comercio interamericano, Brasil impulsó la creación de la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN) que luego fue reemplazada por la Unión de Naciones Sudamericanas (Unasur).

La derrota definitiva del ALCA se produjo, entonces, en la IV Cumbre de las Américas, el 4 y 5 de noviembre de 2005. Allí se expresaron, en principio, dos bloques. Por un lado, los países que firmaron la propuesta de declaración apoyada por Estados Unidos, que planteaba avanzar para concretar este acuerdo de libre comercio. Por el otro, Brasil, Argentina, Uruguay, Paraguay y Venezuela, que se unieron para forzar una declaración final dividida (mientras que veintinueve países apoyaron la primera, cinco firmaron la segunda). Sin embargo, y pese al intento de diversos actores por presentar la postura de estos cinco países como un sólido bloque antiimperialista que defendía los intereses de las mayorías populares latinoamericanas, en realidad había diferencias entre las posturas de Venezuela y de los, por entonces, cuatro miembros plenos del Mercosur. Mientras que el país caribeño planteaba la necesidad de una abierta confrontación con Estados Unidos, tanto Brasil como la Argentina, al igual que en la Organización Mundial del Comercio (OMC), pretendían en las negociaciones continentales presionar para que Estados Unidos (y en el nivel global también Europa y Japón), disminuyeran los subsidios y protecciones a sus productores agropecuarios, para así lograr una liberalización más radical del comercio internacional. Si se les exigía la apertura de sus mercados internos, planteaban los representantes brasileños y argentinos, era indispensable que hubiera una contraprestación: que se abrieran los mercados europeos y estadounidenses para las exportaciones –mayoritariamente primarias o agroindustriales– de estos países.

Después del traspíe en Mar del Plata, Estados Unidos debió ajustar su estrategia y optó por avanzar con los Tratados de Libre Comercio (TLC)

bilaterales, negociados en forma individual con los gobiernos afines. Quedó como tarea para un nuevo presidente, Obama, intentar reconstruir los lazos con la región. Pero Nuestra América pareció darse un nuevo objetivo: avanzar en la siempre postergada integración regional, por fuera del mandato y control de Washington. Por eso señalamos que la derrota del ALCA expresó la nueva correlación de fuerzas políticas en el continente, a la vez que impulsó esa coordinación y cooperación política alternativa que planteaban los diferentes gobiernos progresistas de la región.

Obama y el intento de reposicionamiento regional durante su primer mandato

Menos de tres meses después de su llegada a la Casa Blanca, Obama se encontró con los mandatarios de la región en la V Cumbre de las Américas, que se realizó en Puerto España (Trinidad y Tobago), entre el 17 y el 19 de abril de 2009.¹ En su intervención, el flamante mandatario estadounidense realizó un primer intento por afianzar los lazos interamericanos después del traspie de Bush en Mar del Plata y ahuyentar los temores derivados de las agresivas políticas militaristas de su antecesor.² Recién asumido, señaló que pretendía relacionarse con la región en otros términos, estableciendo una *alianza entre iguales*.

La reunión realizada en Puerto España revistió una gran importancia, ya que era la primera luego del rechazo al ALCA y con Obama como presidente. Todos los mandatarios buscaban la foto con el primer presidente estadounidense afrodescendiente. Hasta Hugo Chávez tuvo su encuentro cara a cara, que aprovechó para regalarle un ejemplar de *Las venas abiertas de América Latina*, el célebre libro del uruguayo Eduardo Galeano. Aunque se preveían chispazos entre los países de la Alianza Bolivariana de los Pueblos de Nuestra América (ALBA)³ y el nuevo ocupante de la Casa Blanca, la cumbre mostró un inusual escenario distendido con elogios cruzados

1 Ver la página web oficial de la V Cumbre: http://www.summit-americas.org/v_summit_sp.html.

2 Para un análisis de la política exterior de Obama en su primer mandato, ver Ezcurra, 2013.

3 Pocos días antes, el 17 de abril, se produjo en Cumaná, Venezuela, una Cumbre del ALBA, en la cual, entre otras cuestiones, se ratificó la negativa de los países que integraban esta asociación a firmar la declaración final de la V Cumbre de las Américas: "Puede observarse, en la declaración de Cumaná, no solo la decisión de poner fin al bloqueo a Cuba sino también de exigir la descolonización y la independencia de Puerto Rico. Además, al antiimperialismo, se agrega una clara definición anticapitalista y la exigencia de un cambio en la producción, la distribución de mercancías y los consumos para salvar los recursos ambientales y

y un ambiente de cuidada fraternidad. Más allá de estos gestos, no hubo avances concretos y no se logró firmar una declaración final, entre otros motivos por diferencias en relación con la persistencia de la exclusión de Cuba, a las políticas sobre biocombustibles y a las acciones frente a la crisis económica mundial.

La Casa Blanca logró inicialmente relajar las relaciones interamericanas, luego del revés recibido por Bush en Mar del Plata y planteó la importancia de la región para la política exterior de Washington. El encuentro personal de Obama con Chávez significó, para muchos, el reconocimiento del liderazgo de su par latinoamericano y una clara muestra del intento de dar una vuelta de página frente a la prepotencia de su antecesor. También hubo un saludo cordial con Evo Morales y Daniel Ortega, dos críticos del imperialismo estadounidense en la región. Más allá de los gestos, Obama debió enfrentar la posición cada vez más uniforme del resto de los países de la región en cuanto al rechazo a la exclusión de Cuba del sistema interamericano. El gobierno de Raúl Castro obtuvo una gran solidaridad de muchos mandatarios en Trinidad y Tobago.

Como señal de distensión hacia Caracas, Obama anunció el nombramiento de un nuevo embajador en Venezuela, a la vez que Chávez manifestó que nombraría a Roy Chaderton, ex ministro de Relaciones Exteriores y por entonces embajador venezolano ante la OEA, como representante en Washington. Esta nueva política regional, o más bien su escenificación en esta reunión cumbre, fue criticada por los sectores conservadores estadounidenses, que demonizan a líderes caracterizados como izquierdistas y populistas y defienden una línea intervencionista sin demasiados reparos. Muchos mandatarios latinoamericanos mostraron en la quinta cumbre su confianza y expectativas en el nuevo presidente estadounidense, a quien consideraban capaz de revertir las políticas de su antecesor.

Más allá de los gestos, los países de la región, y en especial el eje bolivariano, mostraron que no estaban dispuestos a que Estados Unidos siguiera marcando la agenda. No alcanzaba con la derrota del ALCA. El tema de la exclusión de Cuba volvía a ser uno de los ejes. En la sesión de clausura de la cumbre, el entonces canciller brasileño, Celso Amorim, sostuvo que Lula juzgaba “muy difícil que tenga lugar una nueva Cumbre de las Américas

asegurar la equidad social (o sea, un régimen social no regido por las ganancias del capital)” (Almeyra, 2009).

sin la presencia de Cuba”.⁴ Este tema obstaculizó la rúbrica conjunta de una declaración final:

De hecho, no ha habido consenso alguno sobre el documento final de la Cumbre de las Américas –la ‘Declaración de Compromiso de Port-of-Spain’– ya que los miembros del ALBA, con el apoyo unánime del conjunto de los países latinoamericanos y del Caribe, se negaron a avalar un texto que no pedía el levantamiento del embargo impuesto a Cuba. Los presidentes anularon la ceremonia de firma de la declaración final y para salvar las apariencias el texto solo fue rubricado por Patrick Manning, primer ministro del país de acogida y, a ese título, presidente de la Cumbre (Lemoine, 2009).

También hubo divergencias en cuanto a cómo debía enfrentarse la crisis global iniciada en 2008 y críticas a la decisión de circunscribir al G20 el ámbito para debatir cómo salir de ella.

En los meses siguientes, las expectativas que había generado la asunción de Obama se transformaron rápidamente en decepción. La continuidad de la IV Flota del Comando Sur (reinstalada por Bush en 2008, luego de cincuenta años, para patrullar las aguas del Atlántico Sur),⁵ la ratificación del bloqueo económico a Cuba, el mantenimiento de la cárcel de Guantánamo –a pesar de que Obama se comprometió a desmantelarla ni bien asumió–, la ausencia de progresos en cuestiones migratorias y la no ratificación –al menos durante varios meses– de tratados de libre comercio bilaterales ya firmados (por ejemplo, con Colombia, que entró en vigencia recién hacia 2012), provocaron decepción en muchos gobiernos.

Tres años más tarde, Obama debió encontrarse nuevamente con sus pares continentales, en la VI Cumbre de las Américas, que se realizó en Cartagena (Colombia), los días 14 y 15 de abril de 2012. Para el gobierno estadounidense, la reunión de Cartagena era estratégica porque necesitaba relanzar las relaciones con América Latina. En los últimos años, los países del Sur fueron mostrando una creciente reticencia a aceptar los mandatos de Washington. Ya sea por su responsabilidad en la crisis financiera iniciada en 2008, la persistencia de las sanciones contra Cuba, las políticas duras contra los inmigrantes latinos (incluyendo el muro en la frontera con México), las restricciones al ingreso de las exportaciones latinoamericanas

⁴ *BBC Mundo*, 18/4/ 2009.

⁵ Ver el *dossier* “Estados Unidos vuelve a patrullar”, *Le Monde diplomatique*, Edición Cono Sur, Buenos Aires, junio de 2008.

(vía subsidios y otros mecanismos paraarancelarios), o el histórico intervencionismo (actualizado tras el golpe de Honduras a mediados de 2009), persistía un generalizado sentimiento *antiyanqui* que había alcanzado su auge durante la presidencia de George W. Bush, pero que no desaparecía (Morgenfeld, 2014b).

En su intervención en la cumbre de 2009, como describimos anteriormente, Obama había realizado un primer intento por afianzar los lazos interamericanos después del traspie de Bush en Mar del Plata y ahuyentar los temores derivados de las agresivas políticas militaristas de su antecesor. El segundo intento se produjo en la gira presidencial de marzo de 2011 por Brasil, Chile y El Salvador. Pero allí solo hubo anuncios acotados, relativos a intercambios académicos, y ninguna mención a las concesiones comerciales reclamadas, por ejemplo, por Brasil. El tercer intento del líder demócrata fue precisamente en el cónclave de Cartagena. Esta reunión crucial se dio en el contexto de un constante retroceso del comercio entre Estados Unidos y sus vecinos del Sur (del total de las importaciones estadounidenses, las de origen latinoamericano disminuyeron del 51 al 33% entre 2000 y 2011).⁶ La contracara era el avance de China, constituido en un socio comercial fundamental para los principales países de la región además de un creciente inversor; para 2020 la CEPAL calcula que el 20% de las exportaciones latinoamericanas se dirigirán hacia el gigante asiático. Esto ha producido cambios significativos en la relación de Estados Unidos con lo que históricamente consideró su *patio trasero*.

¿Cuáles eran las necesidades geoestratégicas del Departamento de Estado para la reunión de Cartagena? Alentar la *balcanización* latinoamericana, menospreciando organismos como la CELAC y tratando de reposicionar a la OEA; morigerar el avance chino, ruso, indio e iraní, el énfasis estaba puesto en los crecientes vínculos del presidente iraní Mahmud Ahmadinejad con Venezuela, Cuba, Nicaragua y Ecuador (Klich, 2010); y debilitar el eje bolivariano, la estrategia de la Casa Blanca incluía una aproximación a Brasil y Argentina para intentar contener la influencia de Chávez en la región.⁷ Pero también existían necesidades económicas, potenciadas por la crisis estadounidense, que llevó el desempleo al 9%. Como señaló Obama en reiteradas oportunidades, un objetivo de su política

⁶ *La Nación*, 17/1/2012: "Obama debe mirar más al sur", por Andrés Oppenheimer.

⁷ Obama se entrevistó con Cristina Fernández de Kirchner en la Cumbre del G20 de Cannes (noviembre de 2011) y recibió a Dilma Rousseff en Washington el 9 de abril, para discutir el fortalecimiento del sistema interamericano.

exterior es exportarle más a América Latina para ayudar a equilibrar la cada vez más deficitaria balanza comercial estadounidense (Obama, 2011).⁸

Asimismo, por razones electorales, el líder demócrata necesitaba volver a enfocar su atención en el Sur: sus aspiraciones reeleccionistas lo obligaban a pelear por el voto latino. Sin embargo, el electorado de ese origen no es uniforme. Obama debió transitar, en consecuencia, un equilibrio poco coherente. Por un lado, sobreactuaba las políticas duras hacia Cuba y Venezuela (para generar simpatías, por ejemplo, en el electorado anticastro de Miami), por otro, pretendía mostrarse en sintonía con los demás países de la región, que desplegaron una activa campaña en contra del bloqueo a Cuba y de su exclusión de las cumbres interamericanas. Como la población latina crece incesantemente en Estados Unidos, se transforma en un claro objetivo de demócratas y republicanos. Estos últimos, criticaban a Obama por haber descuidado la región, mostrarse demasiado blando con los Castro y Chávez, y haber permitido el avance del eje bolivariano. El presidente tenía pocos éxitos para mostrar en su relación con la región, por eso era clave la Cumbre de Cartagena, que se realizó apenas seis meses antes de las elecciones presidenciales.

Del lado latinoamericano, la antesala de la cumbre mostró las contradicciones existentes entre los países de la región. Por un lado, se encontraban los gobiernos más afines a Washington (México, Honduras, Colombia, Chile y Costa Rica). Son los que más dependen de Estados Unidos. Sus gobiernos, con matices, despliegan políticas económicas neoliberales; quieren ampliar el comercio con Estados Unidos a través del Acuerdo Estratégico Transpacífico de Asociación Económica e impulsan la Alianza del Pacífico, un engendro neoliberal aplaudido por Estados Unidos. Pero la sujeción a Washington es más sutil y matizada que hace una década. En las antípodas, se ubica el eje bolivariano impulsado por Venezuela, Cuba, Ecuador, Bolivia y Nicaragua. Los países del ALBA plantearon como impostergable la inclusión de Cuba y pugnaron, junto a aliados clave como Brasil y Argentina, para que en Cartagena se debatiese sobre el bloqueo estadounidense a la Isla, así como sobre la cuestión de las islas Malvinas, consideradas como un resabio colonial inaceptable en América Latina.⁹

Un tercer grupo lo conformaban los países del Mercosur, con Brasil a la cabeza. Apuestan a la integración por medio de la Unasur, pero no confrontan abiertamente con Estados Unidos. Asumen una posición distinta de la

8 Sobre la política de Obama hacia Nuestra América, ver Suárez Salazar, 2014b.

9 *Página/12*, 15/4/2012: "Contracumbre", por Leandro Morgenfeld.

de los dos primeros grupos. Los gobiernos de estos países tienen acuerdos y tensiones con Estados Unidos.¹⁰ No se sumaron a los países del ALBA en su reclamo explícito de incluir a Cuba en Cartagena, pero a la vez participaron en distintas instancias de integración regional con el gobierno de La Habana y se unieron, ya en Cartagena, al reclamo general para terminar con el aislamiento del régimen castrista. Su intervención en esta cumbre fue clave para dirimir el rumbo de la misma. Un dato fundamental es que esta fue la primera Cumbre de las Américas que se realizó tras el establecimiento efectivo de la Unasur y de la CELAC. Muchos países de la región, que no atravesaban las crisis económicas y políticas de Europa y Estados Unidos, pretendieron (y en parte lograron) que se manifestase en la reunión esta nueva correlación de fuerzas continental.

La *cubanización* previa a la cumbre trastocó los planes de Estados Unidos y del país anfitrión, Colombia. Los países del ALBA plantearon al gobierno colombiano, el 7 de febrero, que debía invitar a Cuba. Aunque el gobierno de La Habana viene sosteniendo desde 2009 que no volverá a la OEA, sí declaró que pretendía participar de las Cumbres de las Américas. El Departamento de Estado insistió en que Cuba debía realizar reformas *democráticas* antes de reincorporarse. Fundamentó la negativa a incluir a Cuba en una *cláusula democrática* aprobada en la III Cumbre, en 2001. La líder ultraconservadora Ileana Ros-Lehtinen, senadora por Florida y presidenta del Comité de Relaciones Exteriores de la Cámara Alta, exigió a Obama que boicoteara la cumbre en caso de que Colombia optara por invitar a Cuba.¹¹ Juan Manuel Santos, por su parte, resolvió viajar a la Isla el 7 de marzo para entrevistarse con Raúl Castro y con Hugo Chávez, en vistas de hallar una solución que evitara el naufragio de la reunión. Allí anunció que Cuba no participaría, pero que se entablarían negociaciones para garantizar su presencia en la siguiente cumbre (Panamá, 2015). A poco de iniciarse el cónclave, y más allá de la no asistencia de Castro, el Departamento de Estado y la cancillería colombiana temían que el caso Cuba acaparase toda la atención, como en buena medida ya había ocurrido en Trinidad y Tobago en 2009. Aunque en esa oportunidad Obama acababa de asumir y todavía había esperanzas en algunos gobiernos de la región de que flexibilizara su política hacia La Habana, lo cual operó como línea de fuga de las tensiones interamericanas.

Más allá de la resolución final, el eje bolivariano se anotó un triunfo de entrada. Al lograr cubanizar todos los debates previos a la cumbre, logró

10 Para el caso Argentina-Estados Unidos, ver Morgenfeld, 2012c.

11 *El nuevo Herald*, Miami, 22/2/2012.

justo lo contrario de lo que Estados Unidos necesitaba: el bloqueo, la base en Guantánamo y la exclusión de la Isla del sistema interamericano son temas que necesariamente alejan a Washington de los países latinoamericanos.

El temario formal de la reunión abarcaba los siguientes puntos: seguridad; acceso y utilización de tecnologías; desastres naturales; reducción de la pobreza y las inequidades; cooperación solidaria; integración física de las Américas.¹² En su convocatoria, la cancillería colombiana insistió en reiteradas oportunidades en que el objetivo era arribar a resultados tangibles y concretos. Este énfasis tenía que ver con una apreciación bastante generalizada, incluso internamente en los cuerpos diplomáticos, de lo poco fructíferas que son estas reuniones en términos de avances reales en cuestiones de integración, infraestructura, desarrollo tecnológico conjunto y comercio. Hasta ahora, las cumbres constituyeron más bien ámbitos de debate político.

Así, si bien estaba prevista la realización de cuatro foros entre el 9 y el 13 de abril (jóvenes emprendedores, pueblos indígenas y afrocolombianos, sector laboral y sector civil) y de diversos foros preparatorios de actores sociales, lo cierto es que la atención general estuvo centrada en los debates presidenciales que se realizaron el 14 y 15 de abril (el último día, los mandatarios tuvieron una extensa reunión confidencial a agenda abierta).

Además del bloqueo económico y exclusión de Cuba del sistema interamericano, los préstamos, las restricciones comerciales y el reclamo argentino por las islas Malvinas, la cuestión del narcotráfico se planteó como una problemática central. En las semanas previas a la cumbre, los gobiernos colombiano y guatemalteco plantearon la necesidad de legalizar y regular el comercio de algunas drogas. El fracaso de la “guerra contra las drogas” impulsada por Estados Unidos desde el gobierno de Richard Nixon llevó a los países de la región a proponer un cambio de paradigma.¹³ La Unasur anunció que en la reunión ministerial que realizaría al mes siguiente, en mayo, discutiría alternativas para abordar la problemática. El Departamento de Estado debió resignarse a aceptar la inclusión de este debate en Cartagena, aunque su vocero, Michael Hammer, declaró que la despenalización es un camino al que Washington se opone.¹⁴

12 Ver la página web oficial de la VI Cumbre: http://www.summit-americas.org/vi_summit_es.html.

13 *Página/12*, 15/4/2012: “Contracumbre”, por Leandro Morgenfeld.

14 *La Nación*, 13/3/2012: “Drogas: una guerra que fracasó”, por Juan Gabriel Tokatlian.

Entre el 12 y el 14 de abril, se llevó a cabo la Cumbre de los Pueblos, una reunión alternativa organizada por diversos movimientos sociales, y que desarrolló una agenda totalmente distinta de la del encuentro oficial. Sin el despliegue que tuvo la contracumbre de Mar del Plata, en 2005, esta reunión profundizó los debates sobre la otra integración posible.¹⁵

¿Cuál fue el saldo de la Cumbre de Cartagena? Fue la tercera consecutiva en la que no hubo consenso para firmar la declaración final. Fue el cónclave al que más jefes de Estado faltaron (Correa, Chávez, Ortega y Martelly). Quedó claro que Washington ya no domina como antes: los tres temas principales de debate fueron planteados por los países latinoamericanos, a pesar de los deseos de la Casa Blanca. En dos temas prioritarios hubo consenso de treinta y dos países: Cuba y Malvinas. Mientras los mandatarios latinoamericanos se pronunciaron por el fin del bloqueo y la exclusión de Cuba y por los reclamos argentinos de soberanía sobre las Islas, Estados Unidos y Canadá boicotearon la inclusión de estos tópicos en la declaración final. Se debatieron otros temas polémicos: lucha contra el narcotráfico (se planteó el fracaso de la guerra a las drogas impulsada hacía cuatro décadas por Washington), políticas migratorias (se criticaron las duras políticas estadounidenses para combatir la inmigración latina), proteccionismo (barreras arancelarias y no arancelarias, como las que Estados Unidos utiliza para limitar algunas exportaciones agropecuarias de los países latinoamericanos). El presidente colombiano Juan Manuel

15 Desarrollamos el temario de este encuentro en *Página/12*, 15/4/2012: "Contracumbre", por Leandro Morgenfeld. La primera Cumbre de los Pueblos se realizó en Santiago de Chile en 1998, con una agenda propia, y una explícita oposición al ALCA, los tratados de libre comercio, el pago de la deuda externa, la militarización continental, las políticas neoliberales y el consecuente aumento de la pobreza en América Latina. Estas cumbres populares se sucedieron en forma paralela a las oficiales (Quebec, 2001, Mar del Plata, 2005, y Puerto España, 2009). Una heterogénea coalición de organizaciones sindicales, religiosas, campesinas, de derechos humanos, de mujeres y otros movimientos sociales fueron convocados por la Alianza Social Continental (ASC), que se transformaron en una instancia de coordinación y de lucha contra la avanzada imperialista en América Latina. Funciona con un esquema similar al del Foro Social Mundial (FSM): la ASC organiza algunas actividades centrales y otras son autogestionadas por distintos colectivos. Durante los tres días de la cumbre se realizan talleres, movilizaciones, actividades culturales, paneles y conferencias, entre otras. En la reunión de Cartagena hubo siete ejes temáticos: Modelo de desarrollo (gran minería, megaproyectos, transnacionales, educación, sociales y culturales); Integración (Cuba, procesos alternativos y derechos humanos); Militarización, derechos humanos (criminalización de la protesta social, guerra contra las drogas, bases militares en el continente); Cambio climático (economía verde y Río+20); Tierra, territorio y soberanía alimentaria; Tratados de libre comercio (negociaciones, impactos e implementación); Crisis económica. Lejos de las formalidades de la reunión de presidentes, en los foros de la reunión alternativa se abordan algunas de las principales problemáticas de los pueblos de la región.

Santos, el anfitrión, se distanció de su antecesor Álvaro Uribe y se ofreció como un mediador en el tema Cuba, intentando emular a Arturo Frondizi, quien pretendió mediar entre John F. Kennedy y Fidel Castro antes de la expulsión de La Habana del sistema interamericano, en enero de 1962.¹⁶ En forma paralela, y aprovechando la visita de Barack Obama, los gobiernos de Estados Unidos y Colombia anunciaron la implementación de un TLC bilateral (negociado en 2008 por Uribe y Bush), siendo este uno de los pocos logros concretos que Washington obtuvo en Cartagena, aunque fue al margen de la cumbre.

En síntesis, los esfuerzos de la Administración Obama para revertir la decepción latinoamericana frente a sus políticas hacia la región resultaron infructuosos. Ni siquiera el presidente colombiano, aliado estratégico en América del Sur, respondió a las expectativas de la Casa Blanca: en su discurso de apertura, le enrostró a su par estadounidense que eran anacrónicos el bloqueo y exclusión de Cuba de estas reuniones. En Cartagena, en definitiva, se puso de manifiesto la relativa pérdida de influencia estadounidense, tanto desde el punto de vista económico como político. Tras la reunión de Trinidad y Tobago, en 2009, se profundizó una integración latinoamericana alternativa, en torno al ALBA, y una creciente coordinación y concertación política, alrededor de la Unasur y la CELAC, una suerte de “OEA sin Estados Unidos”. Allí, los treinta y tres países de América Latina y el Caribe dieron algunos pasos hacia la construcción de la ansiada integración regional.¹⁷ Y empezaron a desarrollar una agenda propia.

Si en 2005 se dijo que Mar del Plata había sido la tumba del ALCA, parecía que Cartagena iba a ser la tumba de las Cumbres de las Américas. Los países del ALBA ya habían dicho explícitamente en 2012 que si Cuba no era invitada, no volverían a participar en este tipo de encuentros. La Argentina y Brasil también se habían expresado en un sentido similar. Sin embargo, el anuncio conjunto entre Obama y Castro, en diciembre de 2014, del inicio de las relaciones bilaterales y la invitación que el gobierno panameño extendió al de la Isla para participar en la cumbre, cambiaron el escenario del siguiente encuentro continental.

16 Reconstruimos esa política de *regateo* de Frondizi en Morgenfeld, 2012a.

17 La CELAC se inauguró en diciembre de 2011 en Caracas. En enero de 2013 tuvo su primera cumbre presidencial en Santiago de Chile; en enero de 2014, su segunda cumbre, en La Habana (Boron, 2014). El 28 y 29 de enero de 2015 se realizó la tercera en Belén, Costa Rica.

La apuesta al reposicionamiento en América Latina y el Caribe durante el segundo mandato de Obama

El miércoles 17 de diciembre de 2014, el presidente estadounidense anunció, en forma casi simultánea con su par Raúl Castro, el restablecimiento de las relaciones diplomáticas bilaterales. La explicación de este cambio en la política del Departamento de Estado no es unívoca sino que responde a la convergencia de una serie de factores, siendo el más importante el geopolítico.¹⁸ Con esta audaz jugada, el gobierno de Washington pretende recuperar su histórica posición hegemónica en América Latina y el Caribe y eliminar lo que Cuba representaba: el mayor foco de resistencia antiestadounidense en el continente, inspirador de múltiples movimientos revolucionarios y de liberación nacional. Durante el siglo XXI, Nuestra América avanzó como nunca antes en un proceso de integración regional, por fuera de la órbita de Washington. La Unasur y la CELAC, como instancias de coordinación política, por un lado, y el proyecto de integración alternativa del ALBA-TPC, por otro, fueron iniciativas que horadaron el histórico poder de Estados Unidos.

Luego del fracaso que resultó para Washington la Cumbre de las Américas realizada en Cartagena, Obama pretendió recuperar la iniciativa en las relaciones interamericanas, detener el avance de potencias extrarregionales (fundamentalmente China) y limitar las aspiraciones de Dilma Rousseff de transformarse en vocera de América del Sur, vía el Mercosur o la Unasur. Por eso, la Alianza del Pacífico es fundamental para el reposicionamiento de Washington en la región. A través de la misma, se pretende atraer a los países disconformes del Mercosur, como Uruguay y Paraguay, y reintroducir políticas neoliberales que tanta resistencia popular generaron en las últimas dos décadas. El anuncio de la distensión con Cuba debe entenderse en ese contexto, ya que podría eliminar una de las principales causas de fricción con los países de la región. La Cumbre de Panamá, realizada el 10 y 11 de abril de 2015, fue un escenario interesante para medir la dirección de las relaciones interamericanas y cuál es el margen que mantienen los países bolivarianos para seguir impugnando la política de Estados Unidos en la región, a partir de la distensión entre

18 Desarrollamos ampliamente la explicación sobre las distintas causas del *giro*, sobre las primeras negociaciones, con sus idas y vueltas, y sobre los desafíos para Nuestra América, en Morgenfeld, 2014b.

los gobiernos de Washington y La Habana y de la invitación por parte del gobierno anfitrión a Raúl Castro para participar de este encuentro.

La foto del cónclave de Panamá fue la del histórico encuentro entre Obama y Castro. Los grandes medios de comunicación y la derecha continental destacaron el supuesto triunfo diplomático de Estados Unidos, quien habría desbaratado los argumentos antiimperialistas del eje bolivariano y la izquierda latinoamericana. La activa diplomacia del Departamento de Estado en las horas previas al inicio de la cumbre logró desactivar los dos temas más ríspidos: prometió a Cuba la inminente revisión de su inclusión en la lista de supuestos patrocinadores del terrorismo (el 14 de abril Obama presentó ante el Congreso esa solicitud) y envió a Thomas Shannon a Caracas para iniciar conversaciones con el gobierno de Nicolás Maduro, tras las tensiones generadas a partir de la orden ejecutiva del 9 de marzo, en la cual declaró a Venezuela como una “amenaza inusual y extraordinaria a la seguridad nacional” estadounidense. Obama visitó Jamaica antes de arribar a la cumbre, y allí se reunió con los países de la Comunidad del Caribe (CARICOM) para intentar alejarlos de la influencia venezolana a través del ALBA y Petrocaribe. Estos analistas se ilusionan con el agotamiento de las experiencias “populistas” y auguran la ampliación de la Alianza del Pacífico. Destacan que Obama impuso su agenda a favor de la democracia y los derechos humanos –no se privó de reunirse con representantes de la “sociedad civil” cubana, o sea, con reconocidos disidentes– y participó en reuniones con los grandes empresarios de la región, además de recibir la felicitación de todos los mandatarios, quienes elogiaron su apertura hacia Cuba, lo contrario que había ocurrido en la Cumbre de Cartagena, tres años atrás. Logró neutralizar a Brasil –incluso se anunció una visita de Dilma Rousseff a Washington para junio, cerrándose así el incidente derivado del espionaje que se conoció en 2013– y solo tuvo que soportar las “críticas anacrónicas” de los “populistas más recalcitrantes”, refiriéndose a Rafael Correa, Evo Morales, Daniel Ortega, Cristina Kirchner y Nicolás Maduro (aunque este último hizo un llamamiento al diálogo y tuvo el sábado un encuentro bilateral con Obama). Sin embargo, ese balance expresa más los deseos de la derecha continental que la realidad.¹⁹

19 Leandro Morgenfeld, *Página/12*, 8/4/2015: “Tensión en la Cumbre”; *Notas. Periodismo Popular*, 9/4/2015: “Obama ante otro fracaso: ¿Adiós a las Cumbres de las Américas?”; *Rebelión*, 13/4/2015: “Panamá: Balance de una Cumbre contradictoria” (disponible en: <http://www.rebelion.org/noticia.php?id=197684>).

Lo cierto es que en la Cumbre, una vez más, se expresaron las tensiones que atraviesan el sistema interamericano y la relativa pérdida de hegemonía de Estados Unidos en la región. El 3 de abril, apenas una semana antes de la cumbre, la propia subsecretaria de Estado Roberta Jacobson, en una conferencia de prensa, debió admitir su “decepción” por el rechazo continental a la acción de su gobierno contra Venezuela. Fue la primera vez en la que participaron los treinta y tres países de Nuestra América, incluida Cuba, lo cual forzó a Estados Unidos a reconocer el fracaso de sus agresivas políticas contra la Isla y a negociar con el gobierno revolucionario. Este giro no respondió a la voluntad de Obama, sino a la lucha del pueblo cubano y a la solidaridad del resto del continente. La persistente demanda de la Unasur, la CELAC y el ALBA cosechó sus frutos en Panamá. Estados Unidos debió ceder ante La Habana, que no apuró la apertura de las embajadas, y Raúl Castro mantuvo sus banderas en alto, solidarizándose con el gobierno de Venezuela. Obama no logró imponer una declaración final consensuada y los mandatarios reclamaron la derogación de la orden ejecutiva contra Venezuela. Y el presidente estadounidense no solamente fue criticado, como era previsible, por sus pares del eje bolivariano, sino también por la mandataria argentina. Cristina Fernández habló en el plenario del 11 de abril, luego del esperado discurso de Castro, y se quejó cuando Obama abandonó la sala de reuniones, para no escuchar sus críticas: “No importa, alguien se lo contará”, ironizó. Declaró que era ridículo considerar que Venezuela pudiera ser una amenaza para Estados Unidos –con las diferencias abismales entre sus presupuestos militares– y lo comparó con el absurdo de Gran Bretaña de justificar la creciente militarización del Atlántico Sur, por la supuesta “amenaza” argentina. Dedicó algunos minutos a hablar del narcotráfico, señalando que era necesario que se hicieran cargo los países consumidores y los que posibilitaban el financiamiento y el lavado del narco-dinero a través de los paraísos fiscales, en una alusión directa a Estados Unidos. Destacó la histórica presencia de Cuba, explicando que era un triunfo de la Revolución cubana, distanciándose de quienes felicitaron a Obama como si fuera su iniciativa. También criticó directamente al mandatario estadounidense por haber dicho que no quería quedar encerrado en las disputas del pasado, tras lo cual repasó la historia de las intervenciones, invasiones y golpes de Estado en la región, ocasión en la que se refirió a las nuevas modalidades de injerencia imperial.

Los movimientos sociales también tuvieron su protagonismo y participaron activamente de la Cumbre de los Pueblos, que defendió a Cuba y

Venezuela, reclamó por la soberanía de las Malvinas, exigió la salida al mar de Bolivia, la independencia de Puerto Rico, el retiro de las bases militares de Estados Unidos esparcidas por toda la región, la indemnización a Panamá por la invasión de 1989 y criticó las políticas económicas neoliberales que siembran el hambre, la pobreza y el atraso en todo el continente.

Si desde los anuncios de diciembre de la distensión con Cuba se pensaba que esta cumbre escenificaría la pérdida total de la influencia bolivariana y la aclamación de Obama como el gran pacificador de la región, en marzo la situación cambió. La torpe ofensiva contra Venezuela generó una amplia oposición continental y llevó a Obama a tener que operar para desactivar la bronca regional. El mandatario estadounidense fue a Panamá en busca del reposicionamiento del sistema interamericano –en torno a la OEA y las Cumbres de las Américas–, como forma de debilitar la integración de Nuestra América, con organismos como el ALBA, la Unasur y la CELAC, en los que no participa Washington.

La mayoría de las fuerzas populares y la izquierda latinoamericana, muchas de las cuales se expresaron en la Cumbre de los Pueblos que se realizó en Panamá, advirtieron esta nueva ofensiva de Estados Unidos, funcional al restablecimiento de la agenda neoliberal, resistida a través de amplias movilizaciones y levantamientos en los últimos veinte años. Entendieron que es preciso seguir defendiendo la integración alternativa que plantea el eje bolivariano. El ALBA de los movimientos sociales, en ese sentido, puede ser una herramienta eficaz para coordinar a las fuerzas políticas populares que construyen desde una perspectiva latinoamericana, con una orientación antiimperialista y, en algunos casos, socialista.²⁰

El avance de las derechas y la estratégica visita de Obama a Cuba y la Argentina

Los últimos meses fueron favorables a los objetivos de Estados Unidos: se produjeron retrocesos de los llamados gobiernos progresistas, al mismo tiempo que Obama incrementó su presencia regional, lo cual se materializó en una gira muy significativa.

La visita de Obama a Cuba y Argentina, en marzo del presente año, responde a distintos objetivos, el principal, de carácter geoestratégico. Para reposicionarse en la región, Estados Unidos procura debilitar a los países

²⁰ Ver Articulación Continental de Movimientos Sociales Hacia el ALBA en: <http://www.albamovimientos.org>.

bolivarianos y también limar las iniciativas autónomas que impulsó el eje Brasil-Argentina. Apuesta a un realineamiento del continente y busca debilitar las iniciativas de coordinación y cooperación política, como la Unasur y la CELAC, reposicionando a la OEA, cuya sede, desde 1948, está en Washington, a escasos metros de la Casa Blanca.

Como ya hemos comentado, durante su segundo mandato, Obama inició negociaciones con Raúl Castro para retomar las relaciones diplomáticas (hito concretado el 20 de julio de 2015), para disminuir el rechazo que la anterior política agresiva hacia la Isla generó en el mundo entero, pero aún resta mucho para normalizar las relaciones bilaterales, ya que persisten el bloqueo, la ocupación de Guantánamo, la injerencia en los asuntos internos y la demanda de indemnización por las pérdidas multimillonarias que causó el bloqueo. El saliente mandatario estadounidense busca pasar a la historia, al haber sido el primero en visitar Cuba en 88 años y, a la vez, apuesta a impulsar la restauración capitalista en la Isla y un movimiento político que reclame el fin de la revolución. Su promocionada llegada a La Habana tuvo como objetivo mostrar la cara más amigable de su política exterior. Sin embargo, al mismo tiempo ratificaba y extendía por un año más el decreto de marzo de 2015, que señala al gobierno venezolano como una amenaza extraordinaria a la seguridad nacional de Estados Unidos. Más allá de que la visita a Cuba respondía a los objetivos estratégicos mencionados, esa política de distensión le generó críticas internas de los sectores más anticastristas –incluyendo las del por entonces precandidato presidencial republicano Marco Rubio–, por lo cual Obama “equilibró” la gira, incluyendo a la Argentina.

El triunfo de Mauricio Macri, en noviembre de 2015, alentó la restauración conservadora en Nuestra América, que continuó con la derrota del chavismo en las elecciones legislativas en Venezuela (diciembre de 2015), el traspie de Evo Morales en su intento de habilitar una nueva reelección en Bolivia (febrero de 2016) y la ofensiva destituyente contra el gobierno de Dilma Rousseff en Brasil (la Cámara de Diputados votó a favor del *impeachment*, en abril de 2016). Hasta ahora la derecha solo logró recapturar un gobierno, en la Argentina, y Obama busca impulsar a Macri como un líder que termine de inclinar el tablero político regional, atacando a los adversarios de Washington, como lo hizo el líder del PRO en la Cumbre del Mercosur en diciembre de 2015, cuando acusó a Venezuela de no respetar los derechos humanos.

La gira procuró también atraer el crucial voto latino en las elecciones presidenciales de Estados Unidos. El partido demócrata pretende volver a generar entusiasmo en el cada vez más numeroso y decisivo electorado latino. Mostrarse interesado por la región podría motorizar el apoyo los millones de hispanos a la candidatura de Hillary Clinton, en detrimento del xenófobo e hispanofóbico Donald Trump. Yendo a la Argentina, además, Obama logró contrarrestar las críticas ultraconservadoras que cuestionaban su viaje a Cuba. La derecha lo criticó por legitimar lo que ellos llaman la dictadura castrista y por eso Obama pretendió licuar esas críticas incluyendo en la gira la visita a Macri, el líder de la nueva derecha regional.

Obama también vino a impulsar el Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica (conocido como TPP, por sus siglas en inglés). Si bien la Argentina no es uno de los doce signatarios originales de este acuerdo, firmado en febrero de 2016 –y que aguarda la ratificación de los congresos de cada país–, la expectativa, tal como declararon Macri y su canciller Susana Malcorra, es que el país se aproxime a la Alianza del Pacífico (México, Colombia, Perú y Chile), y eventualmente se incorpore al TPP. Esa reedición de una suerte de nuevo ALCA, con el que Estados Unidos procura horadar la expansión económica y comercial china, implicaría una mayor apertura económica y una disminución aún mayor del alicaído mercado interno argentino, en beneficio de las grandes transnacionales estadounidenses y en perjuicio de las pequeñas y medianas empresas locales y de los trabajadores en general. Provocaría, además, un golpe fuerte al Mercosur, que atraviesa un momento de incertidumbre, a partir de la crisis económica y política en Brasil.

Obama también viajó a la Argentina a promover las inversiones estadounidenses y los intereses comerciales de sus empresas. Su gobierno criticó fuertemente a los Kirchner por el supuesto proteccionismo que limitaba las importaciones, pero en realidad Estados Unidos goza de un amplio superávit comercial con la Argentina y protege a sus productores agropecuarios con medidas paraarancelarias, provocando pérdidas millonarias para nuestro país, en 2013 debió recurrir a la OMC para frenar esas arbitrariedades. Como es habitual, el presidente estadounidense hizo *lobby* para que las empresas de su país –muchas de las cuales dependen de acuerdos con el Estado, como el caso de la petrolera Chevron– obtengan tratos preferenciales por parte del gobierno argentino. Con este objetivo la Cámara de Comercio de Estados Unidos en la Argentina organizó una gran actividad, en las imponentes instalaciones de la Sociedad Rural Argentina, a la cual

finalmente Obama y Macri no asistieron para evitar la movilización de agrupaciones populares de izquierda que marcharon allí para repudiarlos (Morgenfeld, 2016).

La visita pretendió, además, que dependencias del gobierno de Estados Unidos, como el Pentágono o la DEA, recuperaran posiciones y pudieran tener una injerencia mayor en temas internos muy sensibles, como el de la seguridad. Con la excusa del narcotráfico y el terrorismo, en los últimos años Estados Unidos desplegó decenas de bases militares de nuevo tipo por toda Nuestra América. En la mayoría de los países de la región se viene cuestionando este intervencionismo estadounidense, planteando el fracaso de la guerra contra las drogas promovida desde el gobierno de Nixon en los años setenta, cuestionando instituciones heredadas de la Guerra Fría como el TIAR e impulsando su reemplazo por otras nuevas, como el Consejo Suramericano de Defensa. A contramano de esa tendencia, el macrismo comenzó a explorar un nuevo alineamiento. La ministra de Seguridad Patricia Bullrich viajó a Washington en febrero, allí se reunió con funcionarios de la DEA y el FBI, en función de profundizar la “cooperación”. Parte de los acuerdos bilaterales firmados durante la visita de Obama se relacionan con avanzar en esa línea.

Con la visita de Obama, la Casa Blanca procuraba transformar a la Argentina, que tantas veces en la historia dificultó sus proyectos hegemónicos en el nivel continental (Morgenfeld, 2011), en el nuevo aliado que legitime el avance de las derechas en la región. El mandatario estadounidense lo repitió varias veces en Buenos Aires: Macri es el líder de la nueva era, el ejemplo a imitar. ¿Marcha la Argentina hacia un realineamiento con Estados Unidos? ¿Empujará en ese sentido a los demás países de América Latina y el Caribe? Todavía es prematuro vaticinar este giro, pero sin dudas a eso apunta Estados Unidos y ese es el motivo principal por el cual pretende estrechar lazos con el nuevo gobierno argentino, en función de contar con un aliado clave en su avanzada regional.

Conclusiones

En las últimas dos décadas, las Cumbres de las Américas fueron un termómetro de las relaciones interamericanas. Si en los años noventa la Casa Blanca pudo moldearlas según su interés, para desplegar el ambicioso proyecto del ALCA, las últimas cuatro cumbres (2005, 2009, 2012 y 2015) mostraron que Washington ya no puede comandar como antes. Fracasó en la

creación de un área de libre comercio continental, en sus políticas de guerra contra las drogas, en su agresión contra Cuba y en los múltiples intentos por derrotar o debilitar al eje bolivariano. Esto obligó a Washington a redoblar sus esfuerzos en la región, modificando parcialmente la estrategia y las tácticas, lo cual está dando sus frutos en los meses finales de su segunda presidencia.

El balance de las relaciones de Estados Unidos con América Latina y el Caribe, durante el primer mandato de Obama, había dado lugar a muchas frustraciones, en función de las expectativas que había generado en algunos gobiernos regionales en la Cumbre de las Américas de 2009, cuando prometió una nueva “alianza entre iguales” con sus vecinos del sur.²¹

En sus primeros cuatro años al frente de la Casa Blanca, se produjo el golpe de Estado en Honduras (contra un presidente que integraba el ALBA), desestabilizaciones en Venezuela –aunque no lograron derrotar electoralmente a Chávez–, creciente militarización en la región, con nuevas bases (Luzzani, 2012), profundización de la fracasada lucha contra el narcotráfico, persistencia del bloqueo contra Cuba y de la cárcel ilegal en la Base de Guantánamo, continuidad de los mecanismos proteccionistas no arancelarios que afectan las exportaciones de bienes agropecuarios latinoamericanos, e intervención en los asuntos internos de los países de la región que plantean políticas distintas de las neoliberales impulsadas por los organismos financieros internacionales. La decepción de muchos gobiernos de la región se expresó en Cartagena. En esa Cumbre de las Américas, en los temas principales, Washington quedó en soledad, secundado apenas por Canadá.

En su segundo turno, Obama procuró afianzar la Alianza del Pacífico, un resabio del ALCA en el que se impulsan políticas neoliberales, junto a los gobiernos de México, Colombia, Chile y Perú. Su objetivo es debilitar lo más posible al eje bolivariano, que atraviesa un período crítico. En ese mismo sentido, el restablecimiento de relaciones con Cuba pretende quitarle un argumento muy potente a los procesos más radicales en la región. La estrategia sigue siendo intentar debilitar los proyectos de integración (en torno al ALBA) y coordinación política (a través de la Unasur y la CELAC) latinoamericanos y morigerar el avance económico chino, a través de la promoción del libre comercio de bienes y servicios (no así de productos agropecuarios) y el impulso a la radicación de capitales estadounidenses en la región,

²¹ Ver, entre otros, la tercera parte de Castillo Fernández y Gandásegui (2012) y Suárez Salazar (2014b).

con mayores facilidades y menos regulación de los Estados. Además, como afirmó en 2012 el entonces secretario de Defensa León Panetta, uno de los objetivos estratégicos de su gobierno es mantener el liderazgo mundial y hemisférico de Estados Unidos. Para lograrlo, dada la necesaria restricción presupuestaria y la concentración de esfuerzos bélicos en Asia-Pacífico, el Pentágono tenía la función de elaborar “innovadoras y flexibles alianzas” con los países “amigos” o “aliados” del continente americano (Panetta, 2012).

La nueva política hacia Cuba busca, en parte, restablecer la posición hegemónica de Estados Unidos en el continente americano, recomponiendo el vínculo político con los gobiernos de la región. Impulsar la transición hacia el capitalismo en Cuba, ya que no logró hacer colapsar al gobierno de los Castro, sería un elemento simbólico para mostrar el triunfo del modelo estadounidense y el fracaso del proyecto revolucionario.²²

A lo largo de la historia, las políticas de Estados Unidos hacia el sur del continente, desde que abandonaron las invasiones abiertas con *marines* en pos de la “buena vecindad”, se nutrieron de dos componentes: “zanahorias” y “garrotes”. Promesas de ayuda financiera, concesiones comerciales, inversiones e intercambios académicos convivieron históricamente con amenazas, desestabilizaciones, sanciones económicas y apoyos a militares golpistas. Así, para conseguir aprobar el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) en 1947, se prometió una suerte de Plan Marshall para América Latina. Para lograr los votos que permitieran expulsar a Cuba de la OEA, se lanzó la Alianza para el Progreso. Luego del fracaso del endurecimiento de las sanciones económicas contra Cuba en la década de 1990, ahora Obama optó por la distensión y por promover el comercio, el turismo y la radicación de inversiones estadounidenses como un mecanismo para penetrar en la Isla y forzar los cambios que Washington anhela hace más de medio siglo (Morgenfeld, 2014a).

Como ocurrió en todo el siglo xx, hoy conviven los ofrecimientos (acuerdos de libre comercio, inversiones, asistencia financiera), con las amenazas para quienes confronten con los intereses de Washington: red de bases militares de nuevo tipo, desestabilización de los gobiernos bolivarianos, espionaje contra presidentes latinoamericanos, presión a través de las grandes

22 Más allá de los objetivos que se propone Estados Unidos, otra cuestión es cuáles son las posibilidades reales que tiene de lograrlos. Esa aproximación prospectiva requiere del análisis de la correlación de fuerzas sociales y políticas, tanto en el nivel global, hemisférico como en el nacional, cuestión que excede a este artículo, pero que dejamos planteada.

corporaciones de prensa, financiamiento a grupos opositores a través de organizaciones no gubernamentales, quita de beneficios comerciales. Estados Unidos necesita restablecer la legitimidad e influencia que supo tener la OEA en la posguerra, una institución que fue, la mayor parte de las veces, funcional a sus estrategias de dominio y ordenamiento regional.²³

Los movimientos sociales y las fuerzas políticas populares de la región advierten, mayoritariamente, esta nueva ofensiva imperialista, que aprovecha las debilidades del bloque bolivariano para reintroducir la agenda neoliberal (ahora munida de un nuevo proyecto, el Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica). Retomar la integración desde abajo, aquella que hace casi una década logró derrotar el ALCA, parece uno de los caminos necesarios para resistir este nuevo embate. En esa línea, es hora de restar importancia a las Cumbres de las Américas, planteadas originalmente por Washington para erigir el ALCA, y avanzar en cambio en la integración autónoma, por fuera del mandato de Estados Unidos, y con una agenda propia.

La histórica estrategia de fragmentar la unidad latinoamericana cobra nuevo impulso. El ALBA, como proyecto de integración alternativa, y la Unasur y la CELAC, como herramientas de coordinación y concertación política entre los países de Nuestra América, fueron una manifestación de la menguante hegemonía estadounidense en los primeros años de este nuevo siglo. Hoy Estados Unidos pretende debilitar esas herramientas alternativas, y volver a posicionar a la OEA (no casualmente, Obama y Macri destacaron a este organismo, en la declaración conjunta que firmaron el 23 de marzo de 2016). Para ello, en alianza con las derechas de cada país, la Casa Blanca alienta el avance contra los procesos radicales (materializado en los triunfos electorales de la oposición en Venezuela y Bolivia) y la recaptura de los gobiernos de la Argentina y Brasil (la derrota del kirchnerismo en las últimas elecciones argentinas y el avance destituyente contra el gobierno del PT en Brasil). Hay en marcha una ofensiva continental para volver a colocar al continente bajo la órbita de Estados Unidos.

Sin embargo, la resolución de esta pugna no está preestablecida y dependerá de la correlación de fuerzas sociales y políticas. Superar la concepción del *realismo periférico*, renuente a confrontar con la principal potencia por los costos económicos que supuestamente acarrearía, es el desafío principal de las clases populares de los países de la región. Es hora de concebir otro tipo de integración, inspirada en los ideales bolivarianos, pero

23 Para un análisis crítico del panamericanismo y de la OEA, ver Vázquez García, 2001.

pensada como estrategia de real autonomía e independencia, en el camino hacia la construcción de otro orden económico-social de nivel mundial.

Bibliografía

- Almeyra, Guillermo (2009). “Dos cumbres importantísimas: Cumaná (ALBA) y Trinidad y Tobago (OEA)”. Disponible en <http://www.sinpermiso.info/textos/index.php?id=2501%3Cbr%20/%3E>.
- Arceo, Enrique (2001). *ALCA, neoliberalismo y nuevo pacto colonia*. Buenos Aires: Instituto de Estudios y Formación – CTA.
- Boron, Atilio (2012). *América Latina en la geopolítica del imperialismo*. Buenos Aires: Luxemburg.
- Castillo Fernández, Dídimo y Gandásogui, Marco A. (h) (coords.) (2012). *Estados Unidos más allá de la crisis*. México: Siglo XXI y CLACSO.
- Estay, Jaime y Sánchez, Germán (coords.) (2005). *El ALCA y sus peligros para América Latina*. Buenos Aires: CLACSO.
- Ezcurra, Ana María (2013). *La era Obama. Estrategia de seguridad y política exterior*. Buenos Aires: EDUNTREF.
- Katz, Claudio (2006). *El rediseño de América Latina: ALCA, MERCOSUR y ALBA*. Buenos Aires: Luxemburg.
- Klich, Ignacio (2010). “A pesar de Washington”. *Le Monde diplomatique*, edición 152, Cono Sur, febrero.
- Lacunza, Hernán (dir.) (2002). “Oportunidades y amenazas del ALCA para la Argentina. Un estudio de impacto sectorial”. *Estudios del CEI N° 2*.
- Lanús, Juan A. (2000). *De Chapultepec al Beagle: política exterior argentina, 1945-1980*. Buenos Aires: Emecé.
- Lemoine, Maurice (2009). “América Latina, cordial aunque firme ante Barack Obama”. Fuente: *Le Monde Diplomatique*. Traducido del francés para *Rebelión* por Beatriz Morales Bastos. Disponible en: <http://www.rebelion.org/noticia.php?id=84397>.
- Lozano, Claudio y Arceo, Enrique (2002). *¿Qué es el ALCA?* Buenos Aires: Debate Internacional IET-CTA.

- Lucita, Eduardo (2001). "ALCA: un proyecto hegemónico". *Realidad Económica*, n° 178, febrero-marzo.
- Luzzani, Telma (2012). *Territorios vigilados. Cómo opera la red de bases militares norteamericanas en Sudamérica*. Buenos Aires: Debate.
- Malamud, Andrés (2012). "La integración sentimental. Las debilidades del interpresidencialismo". *Le Monde Diplomatique*, edición 159, Cono Sur, septiembre.
- Martínez, Osvaldo (2002). "ALCA: tiburón y sardinas". *Paradigmas y utopías. Revista de reflexión teórica y política del Partido del trabajo. ALCA: Imperialismo neoliberal*, n° 3, diciembre-enero.
- (2012). *América Latina: integración regional y geopolítica mundial*. Panamá: Ruth Casa Editorial.
- Martins, Carlos Eduardo (coord.) (2012). *Los retos de la integración y América del Sur*. Buenos Aires: CLACSO.
- Morgenfeld, Leandro (2006). *El ALCA: ¿a quién le interesa?* Buenos Aires: Ediciones Cooperativas.
- (2011). *Vecinos en conflicto. Argentina frente a Estados Unidos en las conferencias panamericanas (1880-1955)*. Buenos Aires: Peña Lillo/Continente.
- (2012a). "Desarrollismo, Alianza para el Progreso y Revolución Cubana. Frondizi, Kennedy y el Che en Punta del Este (1961-1962)". *CICLOS en la Historia, la Economía y la Sociedad*, a. XXI, vol. XX, n° 39-40, pp. 133-163.
- (2012b). "América, de cumbre en cumbre". *Le Monde Diplomatique*, edición 155, Cono Sur, abril, pp. 12-13.
- (2012c). *Relaciones peligrosas. Argentina y Estados Unidos*. Buenos Aires: Capital Intelectual.
- (2014a). "El jardín de atrás. La siempre conflictiva relación con América Latina". En *El explorador Estados Unidos*, pp. 64-67. Buenos Aires: Le Monde Diplomatique.
- (2014b). "Estados Unidos y América Latina: los dilemas del siglo XXI". En *Cuadernos del Pensamiento Crítico Latinoamericano*, segunda época, N° 17, pp. 1-3. Buenos Aires: CLACSO.

La estrategia de Obama para fortalecer la hegemonía estadounidense en Nuestra América

- (2014c). “Estados Unidos-Cuba: un giro histórico que impacta sobre América Latina y el Caribe”. *Crítica y Emancipación*, a. VI, n° 12, pp. 103-146.
- (2016). “El amigo americano. Obamanía en la Argentina”. *Anfibia*, 25 de marzo.
- Obama, Barack (2011). “American Jobs Through Exports to Latin America”, 19 de marzo. Disponible en: www.thewhitehouse.gov.
- Panetta, Leon (2012). *La política de defensa para el Hemisferio Occidental*. Washington: Department of Defense United States of America.
- Rapoport, Mario (2006). *Historia económica, política y social de la Argentina (1880-2003)*. Buenos Aires: Ariel.
- Suárez Salazar, Luis (2014a). “La ‘actualización’ del socialismo cubano: una crítica utópica”. *Latin American Perspectives*, vol. 41, n° 4, julio, pp. 13-27.
- (2014b). “Estados Unidos vs. Nuestra América 20 años después del Tratado de Libre Comercio de América del Norte” [en prensa].
- Suárez Salazar, Luis y García Lorenzo, Tania (2008). *Las relaciones interamericanas: continuidades y cambios*. Buenos Aires: CLACSO.
- Vázquez García, Humberto (2001). *De Chapultepec a la OEA: apogeo y crisis del panamericanismo*. La Habana: Editorial de Ciencias Sociales.